

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## Autovalutazione di Istituto

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/93353> since

*Publisher:*

Armando

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

A.I.M.C.

PROFESSIONISTI DI SCUOLA

**I**l testo affronta le problematiche più importanti che, attualmente, investono la figura e il ruolo del dirigente nella gestione della scuola.

Contiene, in forma chiara e sintetica, vari contributi di autori che, con competenza, approfondiscono gli aspetti giuridico-amministrativi, gestionali, organizzativi e relazionali del dirigente nel contesto scolastico.

Il volume, oltre a coloro che intendono sostenere le prove del concorso per dirigenti, è rivolto anche agli insegnanti e ai dirigenti in servizio che desiderino approfondire le tematiche relative alla loro professione.

Gli argomenti presentati sono funzionali alla prima fase selettiva del concorso in cui si prevede, oltre alla soluzione dei quesiti a scelta multipla, anche la descrizione e le ipotesi di intervento, risolutivi di casi di contenzioso relativi alla gestione dell'istituzione scolastica.

**Nicola Serio**, già dirigente dell'Ufficio Scolastico Provinciale di Rimini, ha pubblicato e curato nelle nostre edizioni con P. Crispiani: *Manifesto sulla progettazione* (1996); con F. Bertoldi: *Intenzione e intenzionalità nell'azione didattica* (1996); *Oltre la valutazione* (1999); *Un nuovo curriculum per la scuola d'infanzia e di base* (2001); con L. Rosati: *Le dimensioni della creatività* (2004).

NICOLA SERIO  
IL DIRIGENTE SCOLASTICO

A.I.M.C.

PROFESSIONISTI DI SCUOLA

NICOLA SERIO

(a cura di)

# IL DIRIGENTE SCOLASTICO

fra tradizione, innovazione  
e management

ARMANDO EDITORE



ARMANDO EDITORE

ISBN 978-88-6081-922-2



9 788860 819222

[www.armando.it](http://www.armando.it)

€ 25,00

Nicola Serio

---

*(a cura di)*

IL DIRIGENTE SCOLASTICO  
FRA TRADIZIONE,  
INNOVAZIONE E  
MANAGEMENT



**ARMANDO  
EDITORE**

SERIO, Nicola (a cura di)

Il dirigente scolastico fra tradizione, innovazione e management ; Intr. di Nicola Serio  
Roma : Armando, © 2011  
320 p. ; 21 cm. (Professionisti di scuola)

ISBN: 978-88-6081-922-2

I Nicola Serio II Carmen Iuvone III Anna Armone *et al.*

1. Competenze del dirigente scolastico
2. Leadership educativa e management organizzativo
3. Riforma e dirigenza scolastica

CDD 370

© 2011 Armando Armando s.r.l.  
Viale Trastevere, 236 - 00153 Roma  
Direzione - Ufficio Stampa 06/5894525  
Direzione editoriale e Redazione 06/5817245  
Amministrazione - Ufficio Abbonamenti 06/5806420  
Fax 06/5818564  
Internet: <http://www.armando.it>  
E-Mail: [redazione@armando.it](mailto:redazione@armando.it) ; [segreteria@armando.it](mailto:segreteria@armando.it)

23-15-002

I diritti di traduzione, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), in lingua italiana, sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume/fascicolo, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02 809506, e-mail [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

## Sommario

<i>Introduzione</i> di NICOLA SERIO	11
<i>PARTI PRIMA: AREA GIURIDICO-LEGISLATIVA</i>	13
1. <i>Le fonti del diritto, la gerarchia delle fonti e le pre-leggi</i>	15
NICOLA SERIO	
1.1 Le fonti del diritto – 1.2 La gerarchia delle fonti – 1.3 La legge costituzionale – 1.4 Il Parlamento (organo legislativo) – 1.5 Il Governo (organo esecutivo) – 1.6 Gli atti amministrativi – 1.7 Le pre-leggi – 1.8 Le leggi regionali	
2. <i>Elementi di diritto amministrativo</i>	21
CARMEN IUVONE	
3. <i>L'attività e la funzione amministrativa</i>	25
CARMEN IUVONE	
3.1 Atti e provvedimenti – 3.2 Le forme di invalidità dell'atto amministrativo	
4. <i>Trasparenza e accesso ai documenti amministrativi</i>	30
CARMEN IUVONE	
5. <i>Il principio di autotutela nella pubblica amministrazione</i>	35
ANNA ARMONE	
6. <i>I contratti</i>	42
PAOLO BONANNO	
6.1 Requisiti essenziali del contratto – 6.2 Formazione dei contratti – 6.3 Efficacia dei contratti – 6.4 Cessione del contratto – 6.5 Esecuzione dei contratti	



7. <i>L'evoluzione della legislazione scolastica</i>	46
ANNA ARMONE	
7.1 L'ordinamento scolastico – 7.2 L'obbligo di istruzione e formazione – 7.3 L'autonomia scolastica e lo stato giuridico del personale	
8. <i>Le sanzioni disciplinari del personale della scuola</i>	55
PAOLO BONANNO	
8.1 Il nuovo procedimento disciplinare (artt. 55-55bis del DLgs 165/2001) – 8.2 Le sanzioni del personale docente e del personale ATA – 8.3 Il procedimento nei confronti dei dirigenti scolastici	
9. <i>Le procedure di conciliazione e arbitrato e le innovazioni introdotte dal "collegato lavoro"</i>	65
PAOLO BONANNO	
9.1 La conciliazione contrattuale – 9.2 La conciliazione regolamentata per legge – 9.3 Il collegato lavoro – 9.4 La conciliazione e l'arbitrato irrituali – 9.5 La clausola compromissoria	
10. <i>Le competenze del dirigente scolastico in materia di organizzazione del lavoro e relazioni sindacali</i>	78
PAOLO BONANNO - MARIO GUGLIETTI	
10.1 Dirigenza, autonomia e rappresentanze sindacali unitarie (RSU) – 10.2 La contrattazione integrativa a livello di istituzioni scolastiche	
11. <i>La negoziazione giuridica: accordi di programma, di rete, convenzioni e protocolli d'intesa</i>	89
VINCENZO OLIVA	
PARTE SECONDA: AREA ISTITUZIONALE	95
1. <i>Il nuovo ordinamento scolastico in Italia: il primo ciclo</i>	97
LUCIANO RONDANINI	
1.1 La scuola dell'infanzia – 1.2 La scuola primaria – 1.3 La scuola media o secondaria di primo grado	

2. <i>La riforma della scuola superiore</i>	110
ALESSANDRO ARTINI	
2.1 Premessa – 2.2 Nuova secondaria superiore: genesi della riforma – 2.3 I diversi ordini di scuole: licei, istituti tecnici e istituti professionali – 2.4 Conclusioni	
3. <i>Autovalutazione di istituto</i>	122
MARIO CASTOLDI	
3.1 Significati – 3.2 Ragioni – 3.3 Problemi – 3.4 Relazioni	
4. <i>Le politiche educative europee</i>	133
ANNARITA BINI	
4.1 Prima fase – 4.2 Seconda fase	
5. <i>Le scuole non statali in venti domande</i>	140
STEFANO VERSARI	
PARTE TERZA: AREA PEDAGOGICO-DIDATTICA E DELLA DIRIGENZA SCOLASTICA	149
1. <i>La figura professionale del dirigente scolastico: ruolo, funzioni, responsabilità e competenze</i>	151
MARIA PAOLA PIETROPAOLO	
1.1 Riforma della Pubblica Amministrazione e dirigenza scolastica – 1.2 Funzioni e responsabilità del dirigente scolastico – 1.3 Competenze del dirigente scolastico	
2. <i>La funzione dirigenziale in Europa</i>	161
MARIA LUCIA DAL PINO	
2.1 Premessa – 2.2 Istituti scolastici e dirigenti – 2.2 Modelli di direzione	
3. <i>Il dirigente scolastico: leader o manager?</i>	170
LUCIANO LELLI	
3.1 Principali attribuzioni del dirigente scolastico – 3.2 Leader e leadership: definizioni, connotati costitutivi e tipologie di esercizio – 3.3 Manager e management: definizioni, connotati costitutivi e tipologie di esercizio – 3.4 Il dirigente scolastico: leader o manager?	

4. <i>La comunicazione nell'organizzazione dell'unità scolastica</i> NICOLA SERIO	180	2. <i>La redazione del programma annuale e la rendicontazione del bilancio</i> SUSANNA GRANELLO	250
5. <i>La formazione degli insegnanti in Italia e in alcuni Paesi europei</i> ANNARITA BINI	185	2.1 Premessa – 2.2 I progetti – 2.3 L'integrazione didattica e finanziaria – 2.4 Gli attori della gestione finanziaria	
5.1 Premessa – 5.2 Accesso alla professione: tipologie		3. <i>Salute e sicurezza nelle istituzioni scolastiche</i> DIONISIO BONOMO	263
6. <i>L'integrazione degli stranieri e degli alunni in situazione di disabilità nella scuola</i> PASQUALE MOLITERNI	194	3.1 Il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti – 3.2 Il documento di valutazione dei rischi (DVR) – 3.3 I soggetti della prevenzione – 3.4 Informazione e formazione – 3.5 Le sanzioni – 3.6 Conclusioni	
6.1 Integrazione e inclusione – 6.2 Il processo di integrazione degli alunni in situazione di disabilità – 6.3 Stranieri e integrazione – 6.4 Integrazione/inclusione e organizzazione scolastica		4. <i>Tutela dei dati personali – privacy</i> PAOLO CENTOMANI	272
7. <i>Competenze professionali, merito e qualità dell'insegnamento</i> ITALO BASSOTTO	207	5. <i>Rapporti con il territorio: poteri e competenze degli Enti locali e principio di sussidiarietà</i> LUCIANO LELLI	277
7.1 Le competenze professionali dei docenti – 7.2 La qualità dell'insegnamento – 7.3 La cultura del merito		5.1 Il principio di organizzazione – 5.2 La gestione dei processi organizzativi nella scuola: strumenti e modalità di controllo – 5.3 Le attribuzioni degli Enti locali nella gestione delle scuole – 5.4 Il principio di sussidiarietà	
8. <i>Progettazione e valutazione dell'offerta formativa e gestione delle risorse umane</i> GREGORIA CANNAROZZO	227	6. <i>Dirigente scolastico, famiglie, organi collegiali</i> FIORELLA MAGNANI	285
8.1 La scuola al servizio della persona: un processo difficile – 8.2 Dal sistema autoreferenziale al sistema organizzativo sussidiario – 8.3 Aspetti prevalenti della progettazione: dai mezzi ai fini – 8.4 Valutazione: significato educativo, sociale e sussidiario – 8.5 Gestione delle risorse umane		6.1 Il rapporto scuola-famiglia – 6.2 Il Patto educativo di corresponsabilità – 6.3 Criticità e potenzialità degli attuali organi collegiali	
PARTE QUARTA: AREA AMMINISTRATIVO-GESTIONALE E RELAZIONALE	239	PARTE QUINTA: LO STUDIO DI CASO	293
1. <i>L'autonomia scolastica e i suoi documenti fondativi</i> LUCIANO LELLI	241	1. <i>Lo studio di caso: linee orientative</i> NICOLA SERIO	295
1.1 L'autonomia prima dell'autonomia – 1.2 L'autonomia scolastica nella sequenza delle norme che la regolamentano – 1.3 Il DPR 8 marzo 1999, n. 275: dalla norma alle pratiche – 1.4 Dopo un decennio di autonomia: alcuni rilievi critici – 1.5 Lo Statuto delle studentesse e degli studenti e il Patto educativo di corresponsabilità		2. <i>Presentazione di casi</i> LOREDANA ALDINI, PAOLO BONANNO, LUCIANO LELLI, LUCIANO RONDANINI	298

*Cronologia essenziale di leggi e decreti, relativi alla scuola italiana* 312

NICOLA SERIO

*Indicazioni bibliografiche* 316

*Gli Autori* 318

*Un particolare ringraziamento alla dott.ssa Mariella Cagnetta per l'aiuto e i consigli nel lavoro di editing.*

## Introduzione

---

Il ruolo e le funzioni del dirigente scolastico nella scuola sono cambiate rispetto al passato. La responsabilità di dirigere un'organizzazione "complessa" come la scuola richiede al dirigente capacità manageriali e di leadership di alto livello.

Garante di valori, punto di riferimento, uomo-chiave a difesa della qualità e del funzionamento della scuola, disponibile all'ascolto, promotore di positive relazioni, egli dovrà esprimere una dirigenza ispirata ai principi della *leadership collaborativa e del management partecipativo* ed esercitare, pertanto, con saggezza, *i poteri decisionali* di direzione e di guida nella scuola.

Dovrà, pertanto, essere capace di organizzare una "comunità di professionisti dell'educazione", interagendo in modo costruttivo con l'ambiente esterno ed essere "un leader connessionista", un leader cioè che ha il compito specifico "di tenere insieme" le parti di un'organizzazione, per evitare possibili rischi di frammentazioni gestionali all'interno del sistema.

Per questo motivo appare "centrale" il ruolo del dirigente nella scuola, dove la "complessità delle relazioni" e la "molteplicità delle sinergie" richiedono una gestione unitaria, flessibile e partecipata.

Il presente lavoro si muove nella prospettiva di voler delineare il profilo professionale del dirigente scolastico alla luce dei mutamenti giuridici e sociali avvenuti in questi ultimi anni ed è stato realizzato con il contributo di esperti di problemi pedagogico-culturali, di politica scolastica, di diritto e legislazione, di gestione amministrativa.

La struttura del testo si articola in quattro aree:

- l'area giuridico-legislativa;
- l'area istituzionale;



### 3. Autovalutazione di istituto

MARIO CASTOLDI

#### 3.1 Significati

Un'efficace definizione che aiuta a qualificare le esperienze di Autovalutazione di istituto è quella proposta nell'ambito del progetto ISIP promosso dall'OCSE-CERI che l'identifica come "un'ispezione sistematica (descrizione e analisi) da parte di una scuola, un sottosistema o un individuo (insegnante, capo di istituto) dell'attuale funzionamento della scuola [come] primo passo di un processo di miglioramento". Tale definizione ci consente di mettere in risalto gli attributi che qualificano il concetto<sup>1</sup>:

- una *ispezione sistematica*, ovvero un'attività valutativa volta ad acquisire informazioni sulla natura dell'oggetto considerato e ad accertarne il valore e il merito attraverso modalità rigorose e formalizzate;
- da parte di *una scuola, un sotto-sistema o un individuo*, ovvero di un soggetto – individuale o collettivo – interno alla scuola sottoposta a valutazione;
- dell'*attuale funzionamento della scuola*, ovvero dell'insieme di condizioni organizzative ed educative che qualificano l'erogazione del servizio formativo da parte di un determinato istituto scolastico;
- che si qualifica come *primo passo di un processo di miglioramento*, ovvero come attività finalizzata a promuovere un cambiamento

<sup>1</sup> Per un approfondimento del significato di Autovalutazione di istituto cfr. Castoldi M., *Autoanalisi di Istituto*, Tecnodid, Napoli 2002.

delle condizioni di apprendimento utile ad un più efficace perseguimento degli obiettivi educativi della scuola.

Possiamo quindi riconoscere alcuni attributi specifici che qualificano un processo autovalutativo, sul piano culturale e operativo:

- in primo luogo, si tratta di un approccio *situato* alla valutazione, a partire dal carattere singolare dei processi formativi in quanto strettamente correlati al contesto entro cui avvengono. La comprensione di un processo formativo e della sua qualità non può venire separata dal contesto ambientale, culturale, relazionale, istituzionale entro cui avviene; da qui l'opzione in direzione di processi autovalutativi in quanto solo gli attori del sistema possono riconoscere, dal di dentro, il significato contestuale delle azioni svolte e apprezzarne il loro valore;
- in secondo luogo, si tratta di un approccio *plurale* alla qualità, a partire dall'assunto che sono molti i punti di vista da cui osservare la realtà di una scuola e un processo autovalutativo si caratterizza per il tentativo di metterli a confronto. Tale pluralità riguarda le diverse prospettive con cui osservare un evento educativo (scelte progettuali, prassi operative, rappresentazioni, aspettative), l'insieme degli attori organizzativi implicati nel processo formativo (docenti, dirigente, genitori, studenti...) e i tipi di strumentazione di indagine utilizzati (porre domande, osservare, analizzare documenti);
- in terzo luogo, si tratta di un approccio *partecipato* alla valutazione, intesa come processo di comprensione della propria idea di qualità della scuola messo in atto dalla comunità sociale che compone la realtà scolastica. Il dispositivo autovalutativo tende a perdere l'enfasi tecnica che lo contraddistingue, intesa come rigore delle procedure e affidabilità degli strumenti, a favore di un'enfasi sociale, intesa come confronto di opinioni e costruzione comune di significati condivisi. Il suo intento consiste nel contribuire a riconoscere e consolidare l'identità culturale della comunità scolastica attraverso la co-costruzione di "pezzi" di cultura condivisa in merito all'azione professionale svolta;
- in quarto luogo un approccio *rigoroso*, in grado di consentire una "riflessione armata" sulle proprie pratiche professionali, per richiamare un'espressione impiegata da Portuois in rapporto alla ri-



cerca-azione. Il valore aggiunto di un processo di Autovalutazione d'istituto (A.I.) consiste nel fornire un percorso metodologico entro cui strutturare la riflessione sugli eventi formativi tra i diversi attori, un processo di indagine sistematico in grado di "raffinare" il dibattito implicito già esistente nella scuola e di finalizzarlo a uno scopo migliorativo;

- in quinto luogo, si tratta di un approccio *pragmatico* alla valutazione, pensata come opportunità per produrre miglioramento entro un contesto professionale. Il principio valutativo non è funzionale alla produzione di sapere, ovvero all'accumulo di una maggiore conoscenza in merito ad un determinato aspetto del funzionamento educativo ed organizzativo, bensì al miglioramento dell'azione, ovvero alle regolazioni dei comportamenti professionali ed organizzativi;
- in sesto luogo, si tratta di un approccio *formativo* alla valutazione, a partire dal potenziale apprenditivo connesso all'impiego di processi riflessivi in contesti professionali. L'azione valutativa diventa un'opportunità per mettere in relazione conoscenza teorica e pratica professionale, attraverso l'innescare di un circuito ricorsivo tra i due poli. Sullo sfondo si riconosce una visione della formazione come riflessione sulla pratica professionale, che necessita di strumenti e procedure osservative utili a prendere le distanze dall'esperienza reale<sup>2</sup>.

### 3.2 Ragioni

Una volta messo a fuoco il concetto si tratta di individuare quale ruolo rivestano i processi di valutazione interna nella prospettiva di un sistema di valutazione; tali processi, infatti, hanno conquistato un loro spazio d'azione anche in ambito scolastico, rafforzati dallo sviluppo delle due linee di evoluzione cardinali del panorama scolastico italiano nell'ultimo quindicennio: l'autonomia scolastica da un lato, la valutazione di sistema. Anche sul piano linguistico l'autovalutazione rappresenta il punto di

<sup>2</sup> Un ottimo esempio di processo autovalutativo, accompagnato da approfondimenti sugli aspetti metodologici e gestionali, è proposto in Schratz M., Bo Jakobsen L., MacBeath J., Meuret D., *Autovalutazione e cambiamento attivo nella scuola*, Erickson, Trento 2003.

intersezione tra le due linee, una felice sintesi tra l'istanza di controllo della qualità del sistema e quella di una autonoma progettualità del singolo istituto scolastico.

Possiamo individuare quattro buone ragioni che giustificano l'attenzione verso forme di valutazione interna nell'attuale fase di sviluppo del sistema scolastico. La prima riguarda la necessità di invertire la rotta rispetto al modo di avvicinarsi ad un sistema di valutazione nella nostra scuola: non pensarlo solo come un processo da subire, come è avvenuto in prevalenza in questi anni, bensì come un *processo da agire*, rispetto al quale sentirsi attori protagonisti. I docenti e i dirigenti scolastici tendono a sentirsi oggetto del sistema valutativo, a non riconoscersi un ruolo attivo, si tratta di puntare a divenire soggetti attivi, componente chiave del sistema; ciò richiede di recuperare le istanze interne che spingono verso un disegno valutativo, di natura più professionale e culturale. Attualmente, infatti, sono molto evidenti le domande esterne di valutazione, quelle che provengono dall'amministrazione scolastica, allo scopo di verificare la produttività complessiva del sistema ed il perseguimento di alcuni obiettivi formativi ritenuti cruciali, e quelle che provengono dal contesto sociale, che chiede alla scuola maggiore trasparenza e qualità nel proprio agire; molto più in ombra, spesso decisamente sottotraccia, sono le istanze interne che spingono verso forme di valutazione del proprio operato. I processi autovalutativi costituiscono un'opportunità per consolidare tali istanze interne, per non limitarsi ad enunciarle ma iniziare a praticarle attraverso forme di riflessione sistematica sul proprio operato.

La seconda ragione concerne l'esigenza di *assumere una visione di sistema* nell'apprezzare l'operato della scuola, riuscendo ad individuare le relazioni che connettono determinati esiti con i processi che li determinano, con le risorse impiegate, con alcune variabili che caratterizzano il contesto ambientale entro cui ci si colloca. Negli ultimi anni si è assistito ad una forte enfasi su una valutazione degli esiti formativi raggiunti dalla scuola, riflessa nell'attivazione del progetto pilota da parte dell'INVALSI sugli apprendimenti in lettura, matematica e scienze in cinque momenti del percorso scolastico e di alcuni progetti internazionali, tra cui il più noto ed autorevole è il programma PISA promosso dall'OCSE per la valutazione degli apprendimenti degli studenti quindicenni; d'altro canto l'impiego di questi dati in chiave migliorativa richiede di correlarli alle modalità di funzionamento delle realtà scolastiche, di domandarsi



quali sono le ragioni del successo e dell'insuccesso dei nostri studenti, dei punti di forza e di debolezza che evidenziano. I processi autovalutativi si qualificano nel fornire una struttura metodologica su cui provare a compiere questa operazione a ritroso, di passaggio da un insieme di effetti (formativi) alla ricerca delle loro cause, di interrogazione dei dati di risultato in rapporto ai fattori che contribuiscono a determinarli<sup>3</sup>.

La terza ragione chiama in causa la *sfida dell'autonomia scolastica*, tutta da giocare nelle nostre scuole, al di là della definizione giuridica data ormai da più di dieci anni; si tratta, infatti, di una sfida culturale che richiede un mutamento in profondità di credenze e pratiche consolidate. Le istituzioni scolastiche autonome vengono riconosciute come un soggetto che definisce la propria identità formativa nella relazione dialettica che instaurano con due polarità: da una lato il sistema nazionale di istruzione, il quale definisce il quadro delle finalità formative, degli obiettivi di apprendimento e degli standard di qualità del servizio entro cui declinare la propria identità peculiare; dall'altro la comunità locale, la quale rappresenta il contesto territoriale entro cui definire la specifica risposta alla domanda formativa – implicita o esplicita – posta al servizio scolastico. La traduzione operativa di queste sfide ritrova ancora una volta nei processi di valutazione interna degli utensili preziosissimi, attraverso cui riconoscere quali margini di flessibilità adottare nella propria offerta formativa, come posizionare la realtà scolastica nel contesto del sistema formativo integrato che caratterizza la comunità locale, rendere conto del proprio operato a se stessi e agli altri. L'esercizio dell'autonomia presuppone l'impiego di dispositivi di analisi critica dell'esistente e di controllo delle proprie azioni progettuali, come strumenti di orientamento nella definizione della propria identità formativa.

La quarta ragione si connette direttamente a quanto discusso finora, nel riconoscere la *costruzione di un'identità di scuola* come traguardo strategico che caratterizza l'attuale fase di transizione del sistema scolastico. Ogni istituto è chiamato a far emergere e rafforzare la propria specifica identità formativa, come condizione per riconoscersi ed essere riconosciuti dai propri interlocutori e dal proprio territorio. Tale processo diviene sempre più un fattore di sopravvivenza, più che di eccellenza, per

<sup>3</sup> Per un approfondimento cfr. Bottani N., Cenerini A. (a cura di), *Una pagella per la scuola*, Erickson, Trento 2003.

ogni realtà scolastica, come ammoniva già dieci anni fa l'allora Ministro Lombardi nel presentare uno dei primi contributi sulla qualità in ambito scolastico. Una scuola senza identità, o con un'identità debole, è destinata a scomparire o comunque a ridimensionare la propria immagine e le proprie potenzialità, sia in termini di capacità di attrazione dell'utenza, sia in rapporto alla costruzione di regole d'azione comuni e di processi condivisi tra gli operatori scolastici.

Orbene, le esperienze di valutazione interna rappresentano forme codificate e strutturate con cui una realtà organizzativa struttura i propri processi di costruzione di senso: esse si caratterizzano come tentativi di formalizzare a livello esplicito e intersoggettivo processi di creazione di significato implicitamente presenti in un sistema organizzativo. Tale carattere ne evidenzia il valore strategico, in quanto itinerari di riflessione interna che contribuiscono a consolidare il passaggio dall'individuo al collettivo, dalla costruzione di significati impliciti e intersoggettivi alla codificazione di una cultura organizzativa comune e riconoscibile. Evidentemente si tratta di un processo dialettico, nel quale formale ed informale, soggettivo ed oggettivo, implicito ed esplicito si rincorrono reciprocamente; lo stesso Weick, autore che più energicamente ha focalizzato l'attenzione sul *sensemaking* nelle organizzazioni, ammonisce da visioni troppo nette, che riducono e negano l'ambivalenza come motore del miglioramento continuo. Il valore euristico sta nel configurare il processo di creazione di senso come occasione di apprendimento collettivo, come processo strutturato di interazione dialettica tra esperienza e significato, tra informazione e schema cognitivo<sup>4</sup>.

### 3.3 Problemi

Le numerose esperienze di autovalutazione realizzate anche nel nostro Paese negli ultimi quindici anni hanno evidenziato alcuni limiti, su cui può essere utile porre l'attenzione per orientare le future iniziative. In rapporto al *piano tecnico* una prima questione "strutturale" riguarda la scarsa credibilità con cui sono considerati i processi autovalutativi, proprio in virtù della confusione tra responsabilità formative e valuta-

<sup>4</sup> Cfr. Weick K., *Senso e significato nell'organizzazione*, Raffaello Cortina, Milano 1997.



tive su cui si fondano. Si tratta di un problema “strutturale” in quanto connesso al prefisso “auto” aggiunto all’istanza valutativa, che tende inevitabilmente a generare perplessità e diffidenze in merito alla affidabilità delle risultanze dell’indagine, nonostante i molteplici tentativi di incrementarne il grado di confidenza: ruoli di supporto e di “amico critico”, confronto tra scuole, modalità di controllo e di validazione dei dati raccolti.

Un’altra zona d’ombra riscontrabile sul piano tecnico riguarda il limitato uso di dati empirici nella effettuazione delle indagini autovalutative, naturalmente orientate verso approcci più qualitativi e ad impronta fenomenologica. La definizione rigorosa di indicatori metrici e la relativa raccolta dei dati viene spesso sottovalutata, a favore di una maggiore attenzione alle rappresentazioni e alle opinioni dei diversi soggetti; ciò determina una difficoltà ad appoggiare le risultanze dell’indagine su un insieme di evidenze osservabili in grado di convalidare e rafforzare le percezioni e i giudizi espressi. Anche nella fase di realizzazione delle proposte di miglioramento si rischia di sottovalutare la raccolta di riscontri empirici capaci di testimoniare la bontà delle scelte operate e la messa in atto di azioni di monitoraggio sistematiche dei cambiamenti introdotti e dei risultati che determinano; spesso tende a prevalere una sorta di compiacimento sull’analisi condotta, dimenticando che la valutazione si qualifica come momento circolare e ricorsivo rispetto all’azione, non come percorso lineare e conclusivo.

In rapporto al *piano sociale* la maggiore criticità riguarda il coinvolgimento dell’intero gruppo docente nel processo autovalutativo, non solo in qualità di oggetto della valutazione o di spettatore, bensì di protagonista attivo. Si tratta di dinamiche tipiche di qualsiasi processo innovativo, che acquistano maggior valore nel caso dei percorsi di valutazione interna proprio in virtù della messa in discussione delle proprie pratiche professionali, in prospettiva formativa, e dell’ambizione di rafforzare l’identità culturale nel gruppo docente in rapporto ai significati di base sottesi alla propria azione formativa (idea di scuola, idea di allievo e di docente, idea di apprendimento e di insegnamento...). Generalmente il gruppo responsabile del processo autovalutativo rimane “proprietario” dell’esperienza e tende ad essere percepito dai colleghi come un corpo estraneo, potenzialmente minaccioso e oscuro nei suoi fini e nei suoi risultati: la radicalizzazione di questa frattura rischia di compromettere

la valenza formativa e culturale del percorso, vanificando le potenzialità che lo giustificano.

Tali considerazioni mettono in evidenza la crucialità dei processi sociali e comunicativi nella conduzione di un’indagine autovalutativa, in particolare in due momenti chiave del processo: da un lato nella fase di avvio dell’indagine, nel quale la legittimazione del gruppo di lavoro rimane debole ed indefinita, senza un chiaro mandato in grado di precisare i compiti affidati, i tempi e le risorse a disposizione, i risultati attesi e le modalità di impiego e ricaduta del lavoro condotto; dall’altro nella fase di lettura ed interpretazione dei dati raccolti, spesso affidata esclusivamente al gruppo di lavoro per ragioni di fattibilità e di tempo, con conseguente scivolamento del suo ruolo da “struttura di servizio” – attenta a creare le condizioni per la realizzazione di un processo partecipato e condiviso di valutazione – a “struttura di giudizio” – trasformata in giudice interno che deve sentenziare sulla bontà o meno delle azioni condotte dalla scuola e dei suoi risultati.

In rapporto al *piano strategico* si registra spesso una sorta di (auto) compiacimento in rapporto all’indagine condotta, con il conseguente rischio di considerare terminato il processo autovalutativo proprio nel momento più delicato, ovvero nel passaggio dalla fase dell’analisi a quella del miglioramento. Solo la definizione chiara e precisa di un piano di sviluppo e la sua implementazione può dare la misura del percorso realizzato e dell’investimento richiesto nella fase di indagine: in assenza di ciò il rischio è quello di confermare un assunto di scarsa utilità del momento valutativo, visto come sterile e fine a se stesso. Il piano di sviluppo diviene anche la condizione per radicare il processo autovalutativo ed assicurargli una continuità nel tempo, in quanto modalità autoriflessiva da replicare in rapporto ad altri aspetti del funzionamento organizzativo ed educativo della scuola: il rischio è quello di un’esperienza “una tantum” fatta per soddisfare qualche curiosità intellettuale o la vanità di qualche docente, incapace di incidere e di contribuire a dare una risposta di sistema alle istanze valutative.

Una seconda questione riguarda la difficoltà di integrare funzionalmente i processi di valutazione interna con quelli di valutazione esterna, in particolare in riferimento alle principali azioni condotte in questi anni (monitoraggio dell’autonomia, Progetto Pilota, controllo amministrativo e contabile da parte dei revisori dei conti). Nella maggior parte dei casi



si è trattato di percorsi e suggestioni valutative che si sono sviluppate in parallelo alle esperienze autovalutative, senza riuscire a procedere in modo coordinato e intrecciato; tale integrazione, tra l'altro, avrebbe rafforzato anche la credibilità dei percorsi interni, oltre a consentire una ricaduta più significativa delle azioni esterne sui processi organizzativi ed educativi<sup>5</sup>.

### 3.4 Relazioni

In conclusione, possiamo affermare che i processi di valutazione interna necessitano di entrare in una fase più evoluta del loro sviluppo: occorre passare dallo "stato nascente" che ha caratterizzato le esperienze di questi anni – fatte di sperimentazioni, di esplorazione di percorsi, di entusiasmi e di delusioni repentine – ad una condizione di maturità, in cui radicarsi come parte di un sistema di valutazione organico e plurale. Si tratta di muovere verso un'integrazione più robusta tra valutazione interna e valutazione esterna sviluppando le condizioni che assicurano la loro coesistenza, in modo da superare il dilemma paralizzante suggerito da David Nevo: *"Tutti temono la valutazione esterna, ma nessuno si fida della valutazione interna"*.

In forma complementare con i limiti evidenziati, possiamo richiamare i pregi delle due forme di valutazione, gli attributi che consentono a ciascuna di potenziare l'altra prospettiva. Da un lato una valutazione interna può rafforzare la valutazione esterna in molteplici direzioni:

- affinare la sensibilità della valutazione esterna in rapporto alle peculiarità e ai tratti contestuali della singola scuola;
- arricchire e calibrare, in rapporto ai processi reali e alle condizioni di contesto, la lettura e l'interpretazione dei risultati;
- favorire l'impiego dei risultati della valutazione in funzione della regolazione e della progettazione della propria attività organizzativa ed educativa;
- coinvolgere in prima persona gli attori della formazione nella verifica del proprio operato.

<sup>5</sup> Esempi di percorsi autovalutativi si possono trovare in Castoldi M. (a cura di), *Qualità a scuola*, Carocci, Roma 2005.

Dall'altro la valutazione esterna consente a quella interna di:

- disporre di parametri di riferimento comuni e di indici di comparazione utili a posizionarsi;
- stimolare processi autovalutativi in grado di esplorare in profondità e comprendere il profilo emergente dall'osservazione esterna;
- legittimare il valore e il grado di confidenza dei processi autovalutativi attraverso il confronto con altri dati ed opinioni;
- potenziare l'impatto e il grado di utilizzabilità dei processi di autovalutazione in rapporto agli scopi e alle conseguenze connesse ad una valutazione esterna.

La tavola che segue riassume i principali attributi delle due prospettive valutative, che si riflettono nei pregi e nei limiti finora evidenziati.

ESTERNA	INTERNA
Decentramento punto di vista	Valorizzazione significati contestuali
Parametri di riferimento comuni	Intensificazione processi di analisi
Status differente	Status simile
Valori estranei	Valori condivisi
Dialogo a distanza con i decisori	Dialogo continuo con i decisori
Imparzialità del giudizio	Coinvolgimento degli attori

Proprio i caratteri complementari che contraddistinguono le due forme di valutazione chiariscono e giustificano la necessaria integrazione tra di esse; una esigenza avvertita e condivisa da tutti coloro che si occupano di questi temi e che possiamo sintetizzare richiamando ancora una volta le parole di David Nevo: *"Coloro che prediligono la valutazione esterna dovrebbero trovare i modi per incoraggiare scuole e insegnanti a partecipare come partner alla pari nel processo valutativo ed a utilizzarne i risultati. Coloro che credono nella valutazione interna come un mezzo per l'autonomia delle scuole e la professionalizzazione degli insegnanti dovrebbero riconoscere la legittimità della rendicontazione e del diritto dell'opinione pubblica di sapere: occorrerebbe pensare alla valutazione esterna come una opportunità di confronto piuttosto che come una minaccia da rifiutare"*.

Accettando, quindi, come un assunto di base di un sistema di valutazione la reciproca e funzionale integrazione tra valutazione esterna ed

interna, possiamo provare a prefigurare – anche sulla scorta di esperienze di altri Paesi – i possibili modelli con cui realizzare tale interscambio. In modo schematico e sommario tali modelli si possono ricondurre a tre fisionomie prevalenti:

- *modelli in parallelo*, nei quali valutazione esterna ed interna procedono una a fianco dell'altra, eventualmente caratterizzandosi per i loro rispettivi focus: più centrata sugli esiti la valutazione esterna, allo scopo di fornire quadri di comparazione in cui posizionare ciascuna scuola, più centrata sui processi la valutazione interna, allo scopo di analizzare le cause dei risultati formativi ottenuti e di orientare i processi di miglioramento;
- *modelli in serie interno-esterno*, nei quali la valutazione interna precede quella esterna e diviene la base di riferimento su cui impostarla ed orientarla: in tali esperienze la valutazione esterna assume le risultanze dell'autovalutazione e si occupa di verificarle e validarle, fornendo raccomandazioni e indicazioni per i futuri piani di sviluppo;
- *modelli in serie esterno-interno*, nei quali la valutazione esterna precede quella interna e fornisce la cornice su cui strutturarla: in tali esperienze, infatti, il compito della valutazione interna diviene quello di esplorare le criticità emerse dalla valutazione esterna allo scopo di mettere a punto azioni di miglioramento.

In prospettiva europea, il modello che incontra maggiori consensi negli ultimi anni è quello in serie interno-esterno, come evidenzia l'esperienza inglese la quale ha recentemente potenziato il ruolo dei processi autovalutativi nel sistema di valutazione gestito dall'OFSTED, anche per la maggiore economicità di una valutazione esterna orientata sulle risultanze di una precedente analisi interna. In realtà più che di linearità in senso stretto, potremmo parlare di rapporti circolari tra le due valutazioni, per i quali una diviene premessa dell'altra all'interno di un dialogo proficuo ed incessante<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Per un approfondimento dei rapporti tra valutazione interna ed esterna in una prospettiva di sistema di valutazione cfr. Castoldi M., *Si possono valutare le scuole*, SEI, Torino 2008.

## 4. Le politiche educative europee

ANNARITA BINI

Due fasi importanti stanno caratterizzando i processi di cambiamento riguardanti la formazione nel nostro Paese e negli altri Paesi europei: la prima che va da Maastricht al 2000 e la seconda che va dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 alla strategia "Europa 2020".

### 4.1 Prima fase

In questa prima fase sono stati elaborati dalla Commissione europea alcuni documenti di rilievo che costituiscono contributi utili per la riflessione sulla qualità della formazione nei vari Stati membri della Comunità Europea. Tra questi ricordiamo il Piano Delors, il Libro Bianco della Cresson, il Libro Verde "Istruzione, Formazione e Ricerca: gli ostacoli della mobilità".

Il Piano Delors "Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" (1993), dopo aver assegnato all'istruzione e alla formazione una funzione molto importante, segnala come i profondi cambiamenti della società richiedano all'individuo una migliore disponibilità alla comprensione degli altri e del mondo e riconosce "nell'apprendimento per tutta la vita" una delle chiavi di volta per vivere e orientarsi nel XXI secolo.

Il Libro Bianco della Cresson "Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva" (1995), nel ribadire la centralità dell'istruzione, propone un'analisi e un orientamento sulle azioni da intraprendere per il futuro sia a livello di singoli Stati sia a livello comunitario, futuro caratterizzato dalla società conoscitiva, in cui s'insegna e si apprende e in cui ciascun individuo potrà costruire la propria qualifica.